

Evaluation der Strategie zur Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die Rückerstattungspraxis für unrechtmässig erworbene Vermögenswerte geprüft. Dabei geht es um die gesperrten und nach Abschluss der gerichtlichen Beurteilung eingezogenen Vermögenswerte von Machthaberinnen und Machthabern sowie politisch exponierten Personen (PEP). Die Eidgenossenschaft verpflichtet sich zur möglichst raschen und transparenten Rückerstattung dieser Vermögenswerte. Projekte, die aus diesen Mitteln finanziert werden, müssen den von Korruption betroffenen Bevölkerungsgruppen zugutekommen. Des Weiteren geht es darum zu verhindern, dass Gelder zweifelhafter Herkunft in die Schweiz gelangen.

Die Eidgenossenschaft hat in den letzten 20 Jahren rund 2 Milliarden Dollar in einem Dutzend Fällen zurückerstattet. In den kommenden Jahren dürfte etwa 1 Milliarde Dollar hinzukommen. Nach dem Arabischen Frühling und den Vermögenswerten von Abacha in Nigeria sorgen weitere Fälle für Aufsehen, wie die 1MDB-Skandale in Malaysia, Petrobras in Brasilien oder die Karimowa-Affäre in Usbekistan.

Die EFK ist grundsätzlich der Ansicht, dass der Bund diese Bestrebungen fortsetzen soll, indem sie die Kohärenz zwischen den verschiedenen Rechtsgrundlagen stärkt und die Kriterien im Hinblick auf eine Rückerstattung präzisiert. Es braucht mehr Transparenz hinsichtlich der Verwendung der gesperrten und anschliessend eingezogenen Vermögenswerte. Die verschiedenen Strategien zur Bekämpfung von Korruption und Geldwäscherei müssen besser aufeinander abgestimmt werden, insbesondere im Bereich der Kommunikation.

Mangelnde Kohärenz bei den Regeln und Fehlen von klaren Rückerstattungskriterien

Das Bundesgesetz aus dem Jahr 2016 über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte hat subsidiären Charakter und betrifft nur die Ausnahmefälle eines abrupten Regimewechsels. Bisher kam es nur in Einzelfällen zur Anwendung. Es enthält schwer umsetzbare Begriffe, etwa das Versagen des Justizsystems eines Staates. Die internationale Rechtshilfe und Strafverfahren in der Schweiz bleiben die wichtigsten Ermittlungskanäle. Sie stützen sich jedoch auf andere Rechtsgrundlagen und sehen keine Bedingungen für die Rückerstattung der Vermögenswerte vor. Rückerstattungen auf der Grundlage eines Abkommens zwischen der Eidgenossenschaft und dem ersuchenden Staat über die Verwendung der zurückerstatteten Vermögenswerte sind die Ausnahme. Es gibt keine klaren Kriterien dafür, weshalb eine Rückerstattung auf diese und nicht jene Art und Weise erfolgt. Die Kohärenz des Vorgehens der Schweiz wird dadurch untergraben.

Als Folge davon existiert weder eine Übersicht über die Fälle von PEP noch über die Verwendung der gesperrten Beträge. Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) nimmt nur in denjenigen Fällen, in denen Rückerstattungsmodalitäten definiert wurden, eine Nachverfolgung vor. Die Informationen zu bedingungslosen Rücker-

stattungsfällen im Zusammenhang mit PEP sind sehr unterschiedlich und unvollständig. Zudem sind sie über das Bundesamt für Justiz (BJ) und die Bundesanwälte verstreut. So hat das BJ zwischen 2015 und 2019 im Rahmen der internationalen Rechtshilfe 20 Millionen Franken zurückerstattet. Ende 2019 hat die Bundesanwaltschaft Brasilien im Kontext der Petrobras-Affäre über 400 Millionen Franken zurückerstattet. 2018 wurden dem Bund im Rahmen der internationalen Rechtshilfe rund 88 Millionen Franken und aufgrund von Bundesstrafverfahren 36 Millionen Franken zurückerstattet.

Die Erwartungen lassen sich nur schwer mit der Dauer der Verfahren vereinbaren

Fälle, in die PEP oder ehemalige Machthaberinnen und Machthaber involviert sind, wecken hohe Erwartungen in den betroffenen Ländern. Es besteht eine grosse Diskrepanz zwischen der Dauer der Gerichtsverfahren und den politischen Anliegen. Es dauert 10 bis 15 Jahre, bis eine Einziehungsentscheidung erlassen wird. Oft hat die Schweiz vorschnell zu viele Ergebnisse versprochen. Die Bundesbehörden setzen sich intern jedoch keine Fristen oder Ziele. Dies führt zu Frustration und schafft eine echte Diskrepanz gegenüber den erklärten Absichten.

Das EDA hat seine Ressourcen zur Beibehaltung der bestehenden Kompetenzen nachhaltig gesichert. Eine interdepartementale Arbeitsgruppe wurde mit der Nachverfolgung der Fälle betraut, in welche PEP involviert sind. Die Arbeitsgruppe verfügt über ein breites Verständnis der politisch sensiblen Fälle. Ihre Tätigkeit beschränkt sich jedoch auf den Informationsaustausch. Sie trägt nicht zur Entscheidungsfindung bei und sie erfüllt auch keinerlei Funktionen auf operativer Ebene.

Stärker formalisierter Verhandlungsprozess und geringe Einbeziehung der Zivilgesellschaft

Was die ausgehandelten Rückerstattungen anbelangt, hat das EDA den bisherigen Erfahrungen Rechnung getragen, um sein Vorgehen zu verbessern. Der Prozess erfolgt nun strukturierter und das EDA nimmt erst Verhandlungen auf, wenn die Vermögenswerte definitiv eingezogen wurden. In der Vergangenheit fanden vor den Verhandlungen Gespräche über eine mögliche Zweckbindung der zurückerstatteten Vermögenswerte statt. Die EFK zeigt sich jedoch erstaunt darüber, dass eine Gerichtsbehörde dem EDA eine Entscheidung aufzwingen kann, ohne vorgängige Gespräche über deren Umsetzung.

Das EDA verfolgt einen pragmatischen Ansatz und sucht je nach Situation massgeschneiderte Lösungen. Abgesehen von der Tatsache, Vermögenswerte nicht bedingungslos zurückzuerstatten, hat das EDA nur wenige verbindliche Kriterien definiert, insbesondere für ein externes Monitoring und die Einbeziehung der Zivilgesellschaft. Das EDA passt diese Kriterien je nach Kontext an.

Die EFK hat festgestellt, dass die Umsetzung der jüngsten Abkommen nach den vorgesehenen Modalitäten erfolgt. Die Programmdurchführung an internationale Organisationen zu delegieren, ist keine ausreichende Garantie für Transparenz. Das EDA zeigt sich während der Realisierung der Projekte meistens zurückhaltend. Obwohl das Engagement der Zivilgesellschaft bei der Nachverfolgung als ein wesentliches Prinzip der Rückerstattung präsentiert wird, bleibt es die Ausnahme.

Internationales Engagement: Initiativen vorhanden, aber die Ressourcen sind zersplittert

Die Schweiz gehört zu den ersten Ländern, die sich aktiv engagieren. Das EDA hat auf internationaler Ebene Initiativen ergriffen, um die von der Schweiz gewonnenen Erfahrungen nutzbar zu machen. Es bemüht sich darum, gemeinsame Regeln zu fördern und die in den internationalen Rückerstattungsabkommen vereinbarten Grundsätze zu konkretisieren. Die EFK ist der Ansicht, dass das Fehlen klarer Kriterien für Rückerstattungen – ob diese an Bedingungen geknüpft sind oder nicht – die Kohärenz des Handelns des Bundes im In- und Ausland beeinträchtigt. Ausserdem findet die Schweiz kaum Unterstützung in den südlichen Ländern und den Schwellenländern.

Die Streuung der Ressourcen unter verschiedenen interdepartementalen Arbeitsgruppen des Bundes, die in der Korruptions- und Geldwäschereibekämpfung tätig sind, verhindert einen Gesamtüberblick. Dies untergräbt die Kommunikationsbestrebungen nach aussen.

Originaltext auf Französisch